ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA · LUBLIN
POLSKA · ПОЛЬША · POLAND
VOL. XXIII, 4 SECTIO G 1976

Instytut Administracji i Prawa Publicznego
Zakład Prawa Państwowego

Wiesław SKRZYDŁO, Jan ZIEMBIŃSKI

Problematyka wyborów do rad narodowych (w świetle badań empirycznych w woj. lubelskim w r. 1973)*

Из проблематики выборов в народные советы (в свете эмпирических исследований, проведенных в Люблинском воеводстве в 1973 г.)

La problématique des élections aux conseils du peuple (à la lumière des études empiriques effectuées en 1973 dans la voïvodie de Lublin)

WSTĘP

Organizacja wyborów terenowych organów przedstawicielskich była przedmiotem zainteresowania już w r. 1965 i r. 1969.[1] Spostrzeżenia i uwagi sformułowane w czasie kampani wyborczej w r. 1973 stanowią więc dalszy ciąg badań, a zarazem pozwalają konfrontować prawo i praktykę wyborczą w oparciu o przepisy znowelizowanej w r. 1973 ordynacji wyborczej do rad narodowych.[2] Stwarza to okazję do szukania odpowiedzi na pytanie, czy praktyka ukształtowana w trakcie poprzednich wyborów uległa zmianie, czy nowe przepisy prawne ułatwiają przeprowadzenie wyborów, a także, jakie pojawiły się nowe tendencje w tym względzie.

Proces wyborczy pojmowany szeroko, to kampania wyborcza obejmująca kolejne etapy od sformułowania programu poprzez kształtowanie list kandydatów i konsultowanie ich z wyborcami aż do momentu ustalenia wyników wyborów. Działania te w małym stopniu są uregulowane przez normy prawne, dlatego przy konfrontowaniu praktyki z normami ordy-

* Ponieważ artykuł dotyczy wyborów do rad narodowych przeprowadzonych w r. 1973, dlatego nie uwzględniono zmian w systemie terenowych organów władzy państwowej, przeprowadzonych ustawą z 28 maja 1975 r. Artykuł został oddany do Redakcji przed uchwaleniem ustawy z 17 stycznia 1976 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych (Dz. U. nr 2, poz. 15).

[1] Zob. S. Gebert: *Prawo i problematyka wyborcza w świetle doświadczeń z wyborów do rad narodowych 1965 r.*, „Problemy Rad Narodowych" 1966, nr 7; A. Patrzałek: *Niektóre instytucje prawa wyborczego PRL w świetle praktyki wyborów 1965 r.*; W. Skrzydło: *Wybory do rad narodowych 1965 r. w świetle ordynacji wyborczej i praktyki (na przykładzie woj. lubelskiego), ibid., passim.*

[2] Dz. U. nr 38, poz. 223.

nacji wyborczej korzystano z norm wewnątrzpartyjnych, z praktyki stosowanej w PZPR i stronnictwach sojuszniczych, w komitetach FJN, w organach administracji terenowej.

Ponieważ nie było możliwości objęcia badaniami przebiegu wyborów w skali całego województwa we wszystkich jednostkach administracyjnych, ograniczono zakres badań, obejmując nimi cztery powiaty (na dziewiętnaście): lubelski, łukowski, kraśnicki i opolski. Są to powiaty o dość zróżnicowanej strukturze społeczno-gospodarczej, co pozwala na przeprowadzenie badań zarówno w środowiskach typowo rolniczych, jak też małomiasteczkowych czy miejskich. Uzyskane tą drogą wyniki uzupełniono częściowo danymi z terenu Lublina, a więc ze środowiska typowo miejskiego.

Należy zwrócić uwagę, że wybory w woj. lubelskim osiągnęły w r. 1973 najlepsze wyniki; o ile w skali kraju frekwencja w wyborach wyniosła 97,7%, to w woj. lubelskim osiągnęła 99,1%, a więc o 1,4% więcej. Podobne były wyniki wyborów do rad narodowych poszczególnych szczebli.

POLITYCZNE ZNACZENIE WYBORÓW DO RAD NARODOWYCH

Wybory to jedna z metod realizacji konstytucyjnej zasady suwerenności ludu pracującego, wyrażonej w art. 1. Konstytucji PRL. Jest to podstawowa, choć nie jedyna [3] forma realizacji zasad ludowładztwa. W czasie kampanii wyborczej splata się w jedną całość aktywność społeczeństwa, ogółu wyborców, z prowadzoną w różnych formach organizacyjnych działalnością partii i stronnictw sojuszniczych oraz komitetów FJN. Główna uwaga zwrócona jest na problemy zawarte w programie wyborczym, który opiera się na wytycznych sformułowanych przez partię i stronnictwa polityczne. W wyborach z r. 1973 był to program uchwalony przez I Krajową Konferencję PZPR.

Działalność zorganizowanych sił politycznych nie tylko dotyczy opracowania programu wyborczego, ale także wiąże się z ustaleniem list kandydatów na radnych, którzy w czasie spotkań z wyborcami starają się uzyskać akceptację programu, a także poparcie dla swoich kandydatur.

W społeczeństwie socjalistycznym kampania wyborcza ma odmienny charakter niż w państwach kapitalistycznych, gdzie sprowadza się ona do walki między partiami, będącej odbiciem walki klas, do ścierania się przeciwstawnych koncepcji społeczno-politycznych, zwalczania się kandydatów przeciwstawnych partii, osiągając punkt kulminacyjny w dniu wyborów.

---

[3] Por. S. Zawadzki: *Partia a aparat państwowy*, „Państwo i Prawo" 1971, nr 11.

W państwie socjalistycznym, pozbawionym antagonistycznych klas, gdzie kierowniczą rolę pełni zwykle jedna partia, jednocząca wokół siebie inne sojusznicze, walka jest bezcelowa, istotne znaczenie ma natomiast kształtowanie programu wyborczego oraz list kandydatów przy szerokim udziale społeczeństwa.

Nawiązanie kontaktów między wyborcami a kandydatami na radnych jest szczególnie ważne w świetle socjalistycznej koncepcji mandatu przedstawicielskiego, zakładającej, że przedstawiciel reprezentuje wyborców swego okręgu (choć oczywiście także i racje ogólnopaństwowe); stąd wynikają dla niego określone zadania i obowiązki na okres kadencji. Nasz system przedstawicielski nakłada na radnego następujące obowiązki: 1) utrzymywanie stałej więzi z wyborcami (art. 9 Konstytucji PRL), 2) informowanie ich o swej działalności i o działalności rady narodowej, której jest członkiem, 3) przenoszenie inicjatyw społeczeństwa na forum organu przedstawicielskiego; przewiduje zatem stałą i ścisłą więź przedstawicieli i wyborców w czasie ich kadencji.[4] Ponadto zgodnie z tym systemem społeczeństwo może wpływać na skład listy kandydatów, ustalanych na forum ugrupowań politycznych. Wyborcy bowiem mają prawo do wyrażania swego zdania co do poszczególnych zgłoszonych osób, a także mogą kwestionować ich wybór i zgłaszać nowe kandydatury. Przyjęcie takich zasad głosowania ma istotne znaczenie i decyduje o atmosferze politycznej oraz o zachowaniu się głosujących w dniu wyborów.

W r. 1973 wybory odbywały się na podstawie znowelizowanych przepisów ordynacji wyborczej z r. 1957. Część wprowadzonych zmian stanowiła prostą konsekwencję zmian dokonanych w strukturze terenowych organów władzy i administracji państwowej. Część jednak wynikała z doświadczeń praktyki, z konieczności dostosowania przepisów prawnych do aktualnych warunków i potrzeb społeczno-politycznych.[5] Były to zmiany świadczące o dostosowaniu przepisów prawa wyborczego do potrzeb rozwoju demokracji socjalistycznej poprzez: 1) rozbudowanie systemu terytorialnych komisji wyborczych w wyniku powołania gminnych komisji wyborczych; 2) zaakcentowanie w art. 17 ust. 2 ordynacji wyborczej zasady równości reprezentacji wyborców w poszczególnych okręgach wyborczych do tej samej rady narodowej; 3) oparcie okręgów wyborczych

---

[4] Zob. A. Patrzałek: *Instytucje prawa wyborczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1963; Z. Jarosz: *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969; W. Zabielski: *Przedstawicielstwo polityczne w PRL*, Wrocław 1973; W. Zakrzewski: *W sprawie uściślenia prawno-politycznych konstrukcji mandatu przedstawicielskiego*, „Państwo i Prawo" 1968, nr 7; R. Zawadzka: *Socjalistyczny mandat przedstawicielski*, „Państwo i Prawo" 1973, nr 12.

[5] Por. Z. Jarosz: *Zmiana prawa wyborczego do rad narodowych*, „Państwo i Prawo" 1973, nr 11, s. 18.

w wyborach do GRN na jednostkach „naturalnych”, tzn. utworzonych w celu realizacji zadań kierownictwa państwowego lub samorządu, jakimi są sołectwa [6]; 4) zwiększenie liczebności rad narodowych przez podniesienie jej dolnej i górnej granicy na wszystkich szczeblach struktury organizacyjnej rad; 5) konsekwentne przyjęcie zasady, że o liczebności rad narodowych decyduje zawsze bezpośrednio rada szczebla wyższego (w stosunku do WRN i rad narodowych miast wyłączonych z województw — Rada Państwa); 6) prawne uznanie roli i kompetencji Frontu Jedności Narodu w zakresie przyjmowania programu wyborczego i zgłaszania list kandydatów na radnych; 7) wprowadzenie wymogu zasięgania opinii wyborców przed ustaleniem list kandydatów (art. 40 pkt 1 ordynacji); przepis ten ma istotne znaczenie dla zwiększenia bezpośredniego udziału wyborców w tym doniosłym etapie kampanii wyborczej; 8) przyjęcie jako warunku ważności wyborów udziału w głosowaniu co najmniej 50% wyborców; 9) wprowadzenie zmian w kwestii odpowiedzialności radnego wobec wyborców i konsekwencji, jakie rada lub wyborcy mogą wyciągnąć w stosunku do przedstawiciela nadużywającego zaufania. Zmiany te mają istotne znaczenie z punktu widzenia istoty socjalistycznego systemu przedstawicielskiego i zasad demokracji socjalistycznej.

REALIZACJA ZASADY POWSZECHNOŚCI WYBORÓW I RÓWNOŚCI REPREZENTACJI

Ordynacja wyborcza rozwijając konstytucyjną zasadę powszechności prawa wyborczego stwarza jednocześnie gwarancję jej stosowania poprzez: 1) przyznanie czynnego i biernego prawa wyborczego osobom, które ukończyły 18 lat życia, bez ograniczeń o charakterze społecznym (art. 2 ust. 1 i 2); przyjęcie zasady, że o pozbawieniu prawa wyborczego decyduje wyłącznie sąd, który orzeka bądź o utracie praw publicznych, bądź o pozbawieniu zdolności do czynności prawnych z powodu choroby umysłowej (art. 3 ust. 1); 3) wprowadzenie wymogu wyznaczenia daty wyborów na dzień ustawowo uznany za wolny od pracy (art. 10 ust. 1); 4) zobowiązanie terenowych organów administracji państwowej do przygotowania z urzędu spisów wyborców i wyłożenia ich przez okres 15 dni do publicznego wglądu (art. 36); 5) prawo wyborcy do złożenia reklamacji zarówno w przypadku pominięcia go w spisie, jak też na rzecz osób trzecich (art. 37); 6) prawo wyborcy do otrzymania „zaświadczenia o prawie głosowania”, upoważniającego go do głosowania poza miejscem stałego pobytu (art. 38). [7] Tak więc przepisy ordynacji wyborczej zawierają szereg postanowień zabezpieczających realizację zasady powszechności wyborów.

[6] Por. *ibid.*, s. 22.

[7] Por. Patrzałek: *Instytucje...*, Jarosz: *System...*

Praktyka pozostawała w pełni zgodna z postanowieniami ordynacji wyborczej w tej kwestii. W całym województwie spisy sporządzały wydziały spraw wewnętrznych prezydiów rad narodowych lub odpowiednie komórki urzędu gminy. Czynności tych dokonywano na podstawie rejestrów mieszkańców stałych, skorowidzów pobytu czasowego, książek meldunkowych, informacji sołtysów, wykazów osób przebywających w szpitalach. Tak przygotowane spisy zostały wyłożone do wglądu w okresie 4—18 listopada 1973 r. w ciągu 5 godzin dziennie. Ogółem w województwie spisy sprawdziło 98,3% wyborców. W powiatach objętych badaniami: Kraśnik 99,6%, Lublin 99,8%, Łuków 98,0%, Opole Lubelskie 97,9%; w m. Lublinie odsetek sprawdzających był nieco mniejszy — wyniósł 96,5%. Sprawdzanie spisów odbywało się z inicjatywy własnej poprzez telefoniczne przekazywanie wyborcom przez dyżurujących członków komisji wyborczych informacji o zamieszczeniu ich w spisie, a także poprzez włączenie do akcji młodzieży, głównie harcerzy, którzy przypominali wyborcom o obowiązku sprawdzenia spisu. Metoda ta nie pozwalała jednak ustalić, które osoby w spisach pominięto. Braki takie, wprawdzie w niezbyt licznych przypadkach, w trakcie wyborów uzupełniano. Korzystano także z takich form, jak ogłoszenia, afisze, informacje w prasie, zawiadamianie poprzez radiowęzły zakładowe o obowiązku sprawdzenia spisów.

W czasie sprawdzania spisów wniesiono w województwie łącznie 191 reklamacji; w 4 powiatach objętych badaniami: Kraśnik — 5 reklamacji, pow. Lublin — 46, Łuków — 7, Opole Lubelskie — 23, m. Lublin — 54. Wszystkie reklamacje zostały uwzględnione — poczyniono w spisach wyborców odpowiednie zmiany.

Dane te obejmują reklamacje, które przekazano do organów sporządzających spisy; usterek, które naprawiano na miejscu w komisjach, było znacznie więcej. Na przykład w pow. Kraśnik zanotowano 141 takich wypadków (z czego 104 w gminach i 37 w miastach), w pow. Lublin 233, w pow. Opole Lubelskie 113. W m. Lublinie było ich aż 1782.

W powiatach, w których przeprowadzano badania, zanotowano jedynie 2 przypadki umieszczenia w spisie wyborców osób nie posiadających praw wyborczych. W wyniku reklamacji osoby te zostały wykreślone ze spisu. Zdecydowana większość reklamacji dotyczyła pominięcia w spisach. Przypadków takich zanotowano łącznie w badanych powiatach 102 (Kraśnik 3, m. Lublin 36, pow. Lublin 37, Łuków 5, Opole Lubelskie 21). Reklamacji zaś dotyczących umieszczenia w spisie było łącznie 29 (Kraśnik 2, m. Lublin 18, pow. Lublin 5, Łuków 2, Opole Lubelskie 2). Składano też — choć rzadko — reklamacje na rzecz osób trzecich. W badanych obwodach głosowania zanotowano ich 20 (w tym 18 na terenie m. Lublina) — dotyczyły umieszczenia w spisie wyborców osób nie posiadających praw wyborczych.

Wszystkie reklamacje zostały załatwione przez organy administracji, nie zachodziła zatem w żadnym przypadku potrzeba składania skargi do sądu.

Jak bardzo skomplikowane, a zarazem odpowiedzialne i ważne z punktu widzenia realizacji zasady powszechności praw wyborczych jest odpowiednie przygotowanie spisów — świadczy fakt, że mimo wyłożenia ich do wglądu, mimo składania reklamacji, wniosków o sprostowanie itd. nie udało się usunąć wszystkich niedokładności. Okazało się bowiem już po zamknięciu list, że pozostały jeszcze pojedyncze wypadki pominięcia w spisach: w pow. Kraśnik 3, w pow. Lublin 11, w m. Lublinie 14. Stąd też niemal w ostatniej chwili przed wyborami zachodziła konieczność uzupełniania spisów wyborców.

Nasuwa się pytanie, jakie były przyczyny występowania tego rodzaju sytuacji. W miastach (głównie Lublin) uskarżano się na zbyt krótki czas przeznaczony na przygotowanie spisów — w gorączkowym pośpiechu łatwiej o błędy. Inne trudności to często nieaktualna numeracja domów, duży ruch ludności — nawet w okresie sporządzania spisów, mało dokładny podział miast na obowody głosowania, zniesienie obowiązku wymeldowania się przy czasowej zmianie miejsca pobytu, wskutek czego zmiany takie dokonują się często bez wiedzy organów meldunkowych.

W świetle przedstawionych danych można stwierdzić, że przepisy prawne zabezpieczają w wystarczającej mierze powszechność wyborów, a ich postanowienia są w praktyce przestrzegane. Widać dużą troskę organów państwowych i aktywu społecznego zaangażowanego w kampanię wyborczą o pełne ujęcie w spisach wszystkich wyborców. Świadczy o tym fakt, że nie zachodzi potrzeba wykorzystywania przepisu ordynacji wyborczej przyznającego wyborcy prawo złożenia skargi w sądzie na decyzję pominięcia w spisie wyborców.

Mniej rozbudowane w przepisach prawnych są natomiast gwarancje zabezpieczające równość wyborów. Artykuł 5 ordynacji wyborczej ujmuje zasadę równości zarówno w znaczeniu formalnym („każdemu wyborcy przysługuje jeden głos"), jak też i materialnym („wyborcy biorą udział w wyborach na równych zasadach"). Ten drugi aspekt dotyczy również zabezpieczenia jednakowej wagi głosu każdego wyborcy, czyli jednakowego wpływu na skład organu przedstawicielskiego. Sprawę tę łatwiej uregulować w wyborach do Sejmu; w wyborach do rad narodowych sprawa się komplikuje. Na podstawie art. 17 ust. 2 ordynacji wyborczej („liczbę członków danej rady narodowej [...] ustala się odpowiednio do liczby mieszkańców objętych okręgiem wyborczym") można sądzić, że liczba radnych w okręgu ma być uzależniona tylko od liczby jego mieszkańców; mandat do danej rady powinien zatem zawsze przypadać na taką samą liczbę mieszkańców, w praktyce jednak występują różnice.

PRAWNY I FAKTYCZNY WPŁYW WYBORCÓW NA KSZTAŁTOWANIE LIST KANDYDATÓW

Konstytucja PRL zawiera przepis sformułowany dość ogólnie (art. 100): „Kandydatów na posłów i członków rad narodowych zgłaszają organizacje polityczne i społeczne zrzeszające obywateli w miastach i wsiach", a także art. 102 odsyłający do ustawy dotyczącej trybu zgłaszania kandydatów. Szczegółowiej kwestie te reguluje ordynacja wyborcza w znowelizowanej postaci, która, opierając się na doświadczeniach wyborów oraz w świetle zarysowujących się tendencji rozwojowych ustroju socjalistycznego, postanawia w art. 30 i 40, że prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługuje: a) organizacjom politycznym oraz organizacjom zawodowym i spółdzielczym, b) organizacjom masowym ludu pracującego, c) organizacjom masowym, które realizują wspólny program Frontu Jedności Narodu. Listy kandydatów na radnych ustalają właściwe komitety FJN na podstawie wniosku organizacji społecznych wymienionych w punkcie a. Ustalenie listy kandydatów następuje po zasięgnięciu opinii wyborców na zebraniach w miejscu zamieszkania, w zakładach pracy, na zebraniach wiejskich i w jednostkach wojskowych.

Przepisy prawne regulujące zgłaszanie kandydatów i ustalanie list stwarzają jedynie ramy proceduralne, dają możliwość swobodnego działania siłom politycznym odgrywającym w społeczeństwie dominującą rolę. Zatem szereg kwestii istotnych dla mechanizmu wyłaniania kandydatów na przedstawicieli i ustalania list regulują uchwały wewnętrzne PZPR, stronnictw sojuszniczych, a także uchwały Ogólnopolskiego Komitetu FJN.

Wstępny dobór kandydatów na radnych w ramienia PZPR odbywał się zgodnie z procedurą określoną w instrukcji Komitetu Centralnego z września 1973 r. W toku prac wstępnych zwracano szczególną uwagę na to, by na listach znalazły się osoby wyróżniające się w pracy zawodowej i społecznej, trafnie oceniające zjawiska polityczne i gospodarcze, cieszące się autorytetem. A zatem: przodujący robotnicy, mistrzowie plonów, działacze samorządu wiejskiego i samorządu mieszkańców, aktywiści organizacji społecznych, w tym organizacji młodzieżowych i kobiecych.

Tak przygotowane listy kandydatów z ramienia PZPR, w liczbie ustalonej przez porozumienie międzypartyjne, poddawana konsultacjom wewnątrzpartyjnym, a mianowicie: oceniano kadydatów na zebraniach POP, zasięgano opinii I sekretarzy POP terenu lub środowiska, kierowniczego aktywu organizacji społeczno-politycznych, aktywu partyjnego miejsca zamieszkania kandydatów, egzekutywy KP i członków KW PZPR z danego terenu (w przypadku kandydatów do WRN).

W woj. lubelskim odbyło się 4080 zebrań POP, na których oceniano kandydatów z ramienia PZPR oraz kandydatów bezpartyjnych do rad

narodowych wszystkich szczebli. Zebrania te odbywały się w październiku, a więc na wiele tygodni przed dniem wyborów, co pozwalało bez pośpiechu ocenić słuszność dokonanego wyboru. Ten tok postępowania przyjęty był także w powiatach objętych badaniami.

Kandydatury na radnych szczebla gminnego wysuwały organizacje PZPR, koła ZSL, a także organizacje młodzieżowe, kobiece, a całość prac koordynowały komitety gminne PZPR i ZSL; do MRN miast nie stanowiących powiatów — POP i KM PZPR, MK ZSL i MK SD; do rad narodowych szczebla powiatowego — komitety gminne partii i stronnictw, do WRN zaś — egzekutywy KP PZPR oraz powiatowe instancje ZSL i SD. Działacze bezpartyjni byli desygnowani przez organizacje partyjne PZPR. Tak więc we wstępnej ocenie kandydatów decydującą rolę odgrywały ugrupowania polityczne, natomiast w dalszym toku takie możliwości uzyskiwali także obywatele nie zorganizowani. Kandydaci bowiem, wytypowani w sposób wyżej przedstawiony — zgodnie z wymogiem art. 40 ordynacji wyborczej — w szerokiej dyskusji z wyborcami musieli uzyskać aprobatę przed zgłoszeniem ich na listy w odpowiednich komitetach FJN, co szczególnie było zauważalne na szczeblu gmin i miast nie stanowiących powiatów. W skali województwa odbyło się 3446 zebrań tego typu z udziałem 175 tys. obywateli.[8] Były to zebrania wiejskie, ogólnomiejskie i środowiskowe. Dla porównania warto dodać, że w latach 1965 i 1969 odbyło się 3330 takich zebrań z udziałem około 200 tys. osób (1965) i 3589 z udziałem około 240 tys. osób (1969). Na terenie GRN były to zebrania wiejskie, otwarte zebrania POP PZPR z udziałem aktywu wiejskiego, zebrania kół ZSL. W miastach zebrania konsultacyjne obejmowały także aktyw zakładów pracy.

Na wsi spotkania organizowane były przez egzekutywy POP PZPR i ich sekretarzy, w miastach zaś przez egzekutywy komitetów zakładowych PZPR. Przebieg zebrań obejmował informację przedstwiciela organizacji lub instancji partyjnej o kandydatach na radnych z danego terenu, następnie toczyła się dyskusja oceniająca kandydatów.

Liczba uczestników zebrań była różna, wahała się w granicach 30—60% mieszkańców wsi, różnie zresztą kształtowała się w różnych powiatach. Na przykład w pow. łukowskim w ogólnowiejskich zebraniach konsultacyjnych wzięło udział ponad 3 tys. mieszkańców, w pow. Lublin zaś ponad 15 tys.

Na zebraniach zgłoszono (w skali województwa) zastrzeżenia pod adresem 379 kandydatów do rad wszystkich szczebli, tj. 2,9% (w r. 1965

[8] Dane według: *O dalszy rozwój demokracji socjalistycznej, o wzrost inicjatywy i odpowiedzialności obywateli, Wystąpienie przewodniczącego WRN w Lublinie Piotra Karpiuka, wygłoszone na inauguracyjnej sesji Wojewódzkiej Rady Narodowej*, „Sztandar Ludu” 13 XII 1973, s. 3.

zakwestionowano 844 kandydatów, tj. niewiele podnad 6% ogółu zgłoszonych, zaś w r. 1960 640 kandydatów, tj. 5,3%). Najwięcej zastrzeżeń (328) dotyczyło kandydatów do rad najniższych szczebli: GRN (RN MiG) oraz WRN miast nie stanowiących powiatów; w stosunku do kandydatów do rad szczebla powiatowego zgłoszono 47 zastrzeżeń, do WRN — 4. Najwięcej kontrowersji wzbudzały kandydatury na szczeblu najniższym, co jest w pełni zrozumiałe, skoro weźmie się pod uwagę bliską więź kandydatów z wyborcami. Charakterystyczny jest też duży odsetek zastrzeżeń zgłaszanych w stosunku do kandydatów bezpartyjnych, w związku z ich małą aktywnością społeczną, słabymi wynikami w pracy, brakiem autorytetu w środowisku. W tych przypadkach na miejsce kandydata bezpartyjnego zgłaszano zwykle innego bezpartyjnego, a zatem nie chodziło o zmianę składu politycznego przyszłej rady. Można ogólnie stwierdzić, że na zebraniach wykazywano troskę o to, aby wybrani kandydaci byli odpowiedni, aby potrafili właściwie reprezentować środowisko i działać w radzie. W czasie zebrań poruszono także sprawy dotyczące rozwoju terenu, potrzeb inwestycyjnych, budownictwa, budowy dróg, braków w zaopatrzeniu, perspektyw rozwoju produkcji rolnej.

Zastrzeżenia wobec kandydatów zgłoszone na zebraniach stanowiły przedmiot rozważań egzekutyw KP PZPR, a także powiatowych instancji ZSL i SD oraz komisji porozumiewawczych partii i stronnictw politycznych. Rozpatrywano je jeszcze przed zgłoszeniem kandydatów do komitetów FJN i podjęto decyzję co do zmian 351 kandydatów. Dotyczą one 300 kandydatów do rad narodowych szczebla najniższego, 47 kandydatów do rad szczebla powiatowego i 4 kandydatów do WRN. Warto dodać, że odsetek zmian wprowadzonych w wyniku zebrań wynosił w r. 1965 — 87%, zaś w r. 1969 ponad 100% (707 zmian wobec 640 zakwestionowanych kandydatów).

Po zgłoszeniu list kandydatów do odpowiednich komitetów FJN zaszła potrzeba dokonania dalszych zmian, wywołanych nowymi sygnałami otrzymanymi od wyborców. Stąd w skali całego województwa komitety FJN dokonały dalszych 32 zmian. W wyniku dyskusji i przyjętych poprawek na posiedzeniach komitetów FJN zostały ustalone ostatecznie listy kandydatów na radnych. Nie było w r. 1973 konieczności wykorzystania dyspozycji art. 47 ust. 1, przewidującego możliwość dokonywania zmian w listach już zarejestrowanych. A zatem w czasie kształtowania się list zabezpieczono dobór kandydatów cieszących się zaufaniem wyborców.

Można ogólnie stwierdzić, że wpływ społeczeństwa na skład list kandydatów był znaczny, a nawet w porównaniu z danymi z poprzednich kampanii wyborczych (1965 i 1969) można mówić o jego wzroście. Przepisy prawne dają szerokie możliwości praktyce, która w miarę utrwalania się podstaw społeczno-ekonomicznych władzy ludowej i stabilizacji ustroju

zmierza w kierunku zwiększenia wpływu społeczeństwa na skład wybieranych organów władzy państwowej w terenie, co oznacza pogłębianie realizacji zasady ludowładztwa.

Po przeprowadzeniu zebrań z wyborcami organizacje zgłaszały swych kandydatów komitetom FJN, które ustalały ostateczny skład list kandydatów, przekazując je terytorialnym komisjom wyborczym, właściwym dla wyborców danej rady (w myśl art. 39 ordynacji). Komitety FJN traktowały listy przedstawiane przez organizacje społeczno-polityczne jako wiążące; dlatego też w badanych powiatach nie natrafiono na przypadki zgłaszania kandydatów z własnej inicjatywy komitetów FJN. Przyjmowane listy kandydatów dla poszczególnych okręgów wyborczych przesyłano następnie do odpowiednich terytorialnych komisji wyborczych. Kandydatów na radnych najniższego szczebla (GRN, RN MiG) zgłaszały gminne komitety FJN; kandydatów do MRN — miejskie komitety FJN, do PRN — powiatowe komitety FJN, do WRN Wojewódzki Komitet FJN.

Zgłoszenie kandydatów [9] i zarejestrowanie list otwierało drogę do następnego etapu kampanii wyborczej, tj. do organizowania przez komitety FJN spotkań kandydatów na radnych z wyborcami. Spotkań tego rodzaju odbyło się łącznie 1284; objęły one kandydatów na radnych wszystkich szczebli. Udział w spotkaniach wzięło ponad 87 tys. osób, z czego około 9 tys., a więc 10,3% zabierało głos. Dyskusja dotyczyła głównie zagadnień natury społeczno-ekonomicznej: potrzeb inwestycyjnych, zaopatrzenia, aktywizacji terenu, kierunków dalszego rozwoju wsi, gmin i miast, rozwoju produkcji rolnej i przemysłowej. W nielicznych przypadkach kwestionowano kandydatury. W trakcie spotkań wyborcy zgłosili łącznie 2913 wniosków i postulatów. Większość z nich, bo ponad 1500, dotyczyła spraw, które wyjaśniano na miejscu, inne kierowano według właściwości.

Spotkania miały zatem różnorodny charakter i znaczenie. Celem ich było przedyskutowanie założeń programu wyborczego, zadań związanych ze społeczno-gospodarczym rozwojem danego terenu; były też jedną z form popularyzacji kandydatów na radnych (obok takich form, jak afisze terytorialnych komisji wyborczych, spotkania środowiskowe w zakładach pracy, fotogazetki w szkołach i instytucjach, zebrania wiejskie). Wszędzie stwierdzano, iż atmosfera spotkań była dobra i że aktywność, jaką przejawiali kandydaci, zasługiwała na pozytywną ocenę.

LICZBA KANDYDATÓW NA LIŚCIE

Artykuł 41 ust. 2 ordynacji wyborczej stanowi, że „liczba kandydatów na liście powinna przewyższać liczbę mandatów przypadającą na dany

[9] Zob. Z. Jarosz: *Zgłoszenie kandydatów w systemie wyborczym PRL*, „Problemy Rad Narodowych" 1965, nr 4, s. 43 i n.

okręg wyborczy, nie więcej jednak niż o połowę". Z cytowanego przepisu wynika zatem, że warunkiem zarejestrowania listy jest umieszczenie na niej co najmniej o 1 kandydata więcej niż wynosi liczba mandatów w danym okręgu wyborczym. Jest to przepis o charakterze obligatoryjnym, a ma na celu: a) umożliwienie wyborcy dokonania wyboru między różnymi kandydatami, reprezentującymi ten sam program wyborczy; b) stworzenie rezerwy, z której — w miarę wygasania mandatów w czasie kadencji — uzupełnia się skład rady. Przepis ordynacji wyborczej nie stwarza natomiast wymogu osiągnięcia górnej granicy przewidzianej liczby kandydatów. W skali województwa zgłoszono w r. 1973 13 030 kandydatów w stosunku do 9430 mandatów; liczba kandydatów przewyższała zatem liczbę mandatów do rad narodowych wszystkich szczebli o 38,2% (w r. 1969 o 40,3%). Nie osiągnięto więc górnej granicy liczby kandydatów, co zresztą z punktu widzenia prawa nie jest nawet możliwe, gdyż w okręgach wyborczych o nieparzystej liczbie mandatów górnej granicy osiągnąć nie można.

Jak wynika z przytoczonych danych, w większości okręgów wyborczych do WRN nie osiągnięto górnej dopuszczalnej granicy liczby kandydatów. Charakterystyczny przy tym jest przykład m. Lublina, gdzie w żadnym z 3 okręgów nie zgłoszono maksymalnej liczby kandydatów.

W wyborach do rad szczebla najniższego wykorzystano przewidzianą w ordynacji wyborczej górną granicę możliwej liczby kandydatów w 78,9% okręgów. W wyborach do rad szczebla powiatowego możliwości te wykorzystano tylko w 55,4% okręgów, w wyborach do WRN zaś zaledwie w 28,57% okręgów (w r. 1969 odpowiednio 40,95 i 44,2%).

Przedstawiony stan ma dwojakiego rodzaju konsekwencje: a) umożliwia dokonywanie wyboru, b) zostaje zmniejszona rezerwa, którą wykorzystuje rada przy uzupełnianiu swego składu w toku kadencji w przypadku wygaśnięcia mandatów (powierzanie opróżnionego mandatu następnemu z listy kandydatowi, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów, nie utracił prawa wyborczego i wyraża zgodę na objęcie mandatu). Inna sprawa to siła poparcia udzielonego przez wyborców kandydatom z miejsc „pozamandatowych"; do kwestii tej jeszcze powrócimy.

TAJNOŚĆ GŁOSOWANIA

Sens tajnego głosowania polega na uwolnieniu wyborcy od obaw, że treść jego głosu może narazić go na jakiekolwiek ujemne konsekwencje. Tajność zatem gwarantuje swobodę wyboru w tym sensie, że nikt nie może wywierać — pośrednio czy bezpośrednio — nacisku na wyborcę

i skłonić go do głosowania w sposób nie odpowiadający jego przekonaniu i woli. „Warunków takich nie stwarza i nie może stworzyć jakikolwiek sytem głosowania publicznego (jawnego)." [10] Realizacja w praktyce zasady tajności umożliwia nie tylko nadanie wyborom charakteru aktu selekcyjnego, lecz także służy umocnieniu więzi między obywatelami a partią oraz aparatem państwowym. Zrozumienie tej zasady znalazło już wyraz w uchwałach VIII Plenum KC PZPR z października 1956 r., postulujących między innymi zmiany niektórych przepisów prawa wyborczego poprzez nadanie aktowi wyborów nie tylko charakteru plebiscytowego, lecz również selekcyjnego, aby „wyborcy wypowiadali się i decydowali nie tylko w sprawie programu wyborczego, lecz [...] mieli możność wyboru między kandydatami, stanowienia o tym, kto i jak będzie ten program realizować".[11]

Ważnym czynnikiem zapewniającym sprawne przeprowadzenie głosowania i właściwą atmosferę wyborów jest urządzenie lokali wyborczych. Z ankiet otrzymanych z obwodów głosowania w powiatach objętych badaniami wynika, że wyposażenie większości lokali wyborczych było dobre (niekiedy bardzo dobre) oraz zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Lokale wyborcze były w miarę przestronne, w większości posiadające dwa wejścia, co umożliwiało dużą przepustowość głosujących, urządzone estetycznie.

Wyborców korzystających z urządzeń zabezpieczających tajność głosowania było niewielu. Na szczególną uwagę zasługuje fakt — niewątpliwy w świetle wyników wyborów — że tylko część wyborców głosujących tajnie dokonywała skreśleń, zaś ledwie co setny wyborca korzystający z kabin skreślał wszystkich kandydatów FJN. W powiatach objętych badaniami oddano zaledwie 305 takich głosów, przy liczbie 26 394 wyborców głosujących tajnie. Korzystanie przez część wyborców z prawa tajności głosowania nie wpłynęło też na zmianę preferencji udzielonych przez komitety FJN kandydatom umieszczonym na pierwszych miejscach listy (zwanych „mandatowymi"). Kandydaci z miejsc „pozamandatowych" uzyskali w badanych powiatach 2936 głosów, a więc głosował na nich ledwie co dziesiąty wyborca korzystający z kabiny. W wyborach do poszczególnych rad miejskich i gminnych padły tylko pojedyncze głosy przeciwko kandydatom FJN, a niekiedy w ogóle takich głosów nie było (np. w gminie Serokomla, gdzie skorzystało z kabin 203 wyborców).

Zachowanie się obywateli w lokalach wyborczych było spokojne i kulturalne, charakteryzowało się dużą godnością i powagą. Głosowano pojedynczo i grupowo. Gromadnie głosowali przede wszystkim mieszkańcy

[10] Zob. Jarosz: *System...*, s. 165.

[11] Zob. *Uchwały VIII Plenum KC PZPR*, „Nowe Drogi" 1956, nr 1, s. 216.

wielu wsi, członkowie organizacji młodzieżowych oraz pracownicy zakładów przemysłowych, zwłaszcza usytuowanych w małych ośrodkach (np. w Kraśniku Fabrycznym czy Poniatowej).

WYNIKI WYBORÓW

Podobnie jak w całym kraju, tak i w woj. lubelskim — a także w 4 powiatach objętych badaniami — wybory wykazały, że społeczeństwo w pełni akceptuje program FJN oraz kandydatów na listach. Wyborcy niekiedy zmieniali kolejność, głosując najpierw na kandydatów z dalszych miejsc na liście. Na przykład na 79 915 głosów oddanych w pow. lubelskim na kandydatów z miejsc „mandatowych" do rad narodowych szczebla gminnego 79 041 głosów otrzymali kandydaci umieszczeni na pierwszym i 79 390 — kandydaci umieszczeni na drugim miejscu na liście. W radach tego szczebla przeważnie kandydaci umieszczeni na pierwszych miejscach karty do głosowania uzyskiwali największe poparcie.

WNIOSKI

Na podstawie przeprowadzonych badań oraz uzyskanych danych statystycznych można stwierdzić, że wyborcy mają wpływ na ustalanie list kandydatów oraz uczestniczą w opracowywaniu programów wyborczych, co realizowane jest na zebraniach przedwyborczych.

Przytoczone dane — podobnie jak wyniki analogicznych badań z roku 1965 — wskazują na brak zależności między sposobem głosowania (korzystaniem lub niekorzystaniem z prawa tajności) a wynikami wyborów. Gdzie więcej osób korzystało z kabin do głosowania, niekoniecznie wzrastała liczba głosów skierowanych przeciwko liście FJN. Można też wskazać przykłady, że w okręgu, gdzie oddano najwięcej głosów przeciwko listom FJN (2,33%), tajnie głosowało stosunkowo niewiele wyborców. Przeważnie wyborcy nie korzystali z możliwości skreślenia, lecz otrzymane listy wrzucali do urn, co wiązało się z automatycznym skreśleniem kandydatów z miejsc „pozamandatowych". Mimo iż szanse uzyskania mandatów przez kandydatów umieszczonych na miejscach „pozamandatowych" są niewielkie, to jednak mogą być oni traktowani jako potencjalni radni, w myśl bowiem art. 82 ust. 1 ordynacji uzyskują mandat w trybie uzupełniania składu rady w przypadku wygaśnięcia jakiegoś mandatu. W praktyce w ten właśnie sposób, a nie w drodze przewidzianych również w ordynacji wyborczej wyborów uzupełniających, obsadza się mandaty, które wygasły w okresie kadencji rady.

Wybory w r. 1973 były kontynuacją zapoczątkowanego w r. 1969 udziału obywateli bezpartyjnych w radach wszystkich szczebli. Ponadto należy także ocenić pozytywnie wzrost liczby przedstawicieli ludności chłopskiej. Zwiększenie liczebności rad w obecnej kadencji umożliwiło pełniejszą reprezentację różnych grup społecznych i środowisk zawodowych, a także zmniejszenie dysproporcji między reprezentacją ludności wiejskiej i miejskiej w terenowych organach przedstawicielskich.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена некоторым генеральным проблемам избирательного права в ПНР. Основой статьи явились результаты эмпирических исследований данных избирательных кампаний в народные советы в 1973 г. на территории 4 поветов Люблинского воеводства. Анализируя политическое значение избирательной кампании, авторы подчеркивают роль участия граждан в дискуссиях над избирательной программой Национального Фронта, являющейся политическим фундаментом выборов, а также в обсуждении кандидатур кандидатов в депутаты народных советов, выдвигаемых комитетами Национального Фронта. Это последнее является особо важным моментом вследствие того влияния, которое оказывают избиратели на список кандидатов; кроме того, избиратели обладают правом возражения по отношению к некоторым кандидатурам, а на их место выставлять новые кандидатуры. Национальный Фронт одобрил свыше 80% этих предложений. Приведенные авторами данные свидетельствуют о влиянии избирателей на состав списка кандидатов, т.е. на состав представительных органов.

Как участие в дискуссии над избирательной программой и над кандидатурами в депутаты народных советов, так и принятие комитетами Национального Фронта постулатов, выдвигаемых избирателями, являются факторами, решительно влияющими на политическую позицию избирателей в момент голосования.

Избирательный закон предусматривает выдвижение в списки кандидатов большого числа кандидатур, чем на данный избирательный округ предусмотрено мандатов, причем этот излишек не должен превышать 50%. В статье приводятся данные, иллюстрирующие степень использования этой предусмотренной законом возможности по отдельным районам.

Целью подготовки списков, содержащих большее число кандидатов, чем приходится на данный округ мандатов, является создание избирателям возможности большого выбора среди разных, но стоящих на одинаковой избирательной платформе кандидатов. Однако эти возможности полностью не используются. Лучшим доказательством этого являются результаты выборов — избиратели акцентируют в целом не только избирательную программу Национального Фронта, но и его персональные предложения.

В статье также анализируются организационные аспекты осуществления в практике принципа всеобщности и равенства выборов.

RÉSUMÉ

En s'appuyant sur les résultats des études empiriques effectuées sur la campagne électorale aux conseils du peuple de décembre 1973 dans 4 arrondissements de la

voïvodie de Lublin les auteurs présentent certains problèmes généraux du domaine du droit électoral. En analysant l'importance politique de la campagne électorale, les auteurs soulignent le rôle de la participation des citoyens dans les discussions sur le programme électoral du Front d'Unité Nationale constituant le fondement politique des élections, ainsi que sur les candidats aux conseils proposés par les comités du Front. Ce dernier moment est très important surtout du point de vue de l'influence exercée par les électeurs sur la composition des listes des candidats: les électeurs présentent leurs objections contre certaines candidatures et avancent de nouvelles à leur place. Plus de 80% de ces propositions sont acceptées. Les auteurs citent les données du terrain embrassé par les études; elles témoignent de l'influence exercée par les électeurs sur la composition des organes représentatifs locaux. L'état de participation des électeurs dans le discussion sur le programme électoral et sur les candidatures, ainsi que celui de réalisation par les comités du Front d'Unité Nationale des voeux et des postulats des électeurs ce sont des facteurs influant d'une façon considérable sur l'attitude des électeurs au moment du vote.

C'est déjà au cours de la campagne électorale et des rencontres des candidats avec les électeurs que s'établissent les premiers contacts entre les parties intéressées.

La loi électorale prévoit l'obligation d'inscrire sur les listes électorales plus de candidats qu'il n'y a de mandats à pourvoir dans une circonscription et détermine la limite du dépassement admissible du nombre des candidatures (50% du nombre de mandats attribués à la circonscription), sans pourtant obliger d'atteindre cette limite. Les auteurs citent les données illustrant le degré de réalisation de cette possibilité sur les terrains embrassés par les études.

L'établissement des listes contenant un nombre de candidats dépassant celui de mandats à pourvoir a pour but de créer la possibilité de choisir parmi les différents candidats représentant le même programme. Cette possibilité n'est pourtant utilisée par les électeurs que dans un degré infime. Les résultats des élections en sont la meilleure preuve puisque, en effet, les électeurs acceptent en règle générale (plus de 99% des votes) non seulement le programme politique du Front d'Unité Nationale, mais aussi ses propositions personnelles.

Les auteurs analysent aussi l'aspect organisationnel de la question de l'assurance ainsi que l'état de réalisation du principe de la généralité et de l'égalité des élections.